CORRUPÇÃO LEGISLATIVA: IMPASSES NO CONTEXTO NORTE-AMERICANO

CARLA COSTA TEIXEIRA
Doutoranda em Antropologia
Universidade de Brasília

Criou-se nas ciências sociais uma tradição comparativa Brasil-E.U.A. onde este é constituído como a realização mais bem acabada da democracia moderna. Na antropologia, tal perspectiva desenvolveu-se tomando como foco principal de análise a eficácia relativa da crença na igualdade de todos os indivíduos perante as leis na ordenação das práticas sociais cotidianas; o que, por contraste, destacou nosso "gosto" por privilégios e distinções sociais. Esta é a força do empreendimento comparativo: iluminar o oculto em cada um dos termos; mas sua fraqueza reside em, justamente por excesso de luz, ofuscar a complexidade interna aos termos. Pois, se a dimensão hierárquica da sociedade brasileira revelou-se como impossibilidade ao desenvolvimento de práticas democráticas, o individualismo igualitarista (norte-americano) traz em si limitações à instituição cujo surgimento ele mesmo propiciou. É justamente a tais contextos que Dennis Thompson nos remete em *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*[*]. Vejamos.

Ethics in Congress, escrito em grande parte nos anos 1993-94, trata apenas do universo norte-americano, focaliza poucos eventos do Congresso: o caso "David Durenberger", o "Keating Five" e o "House Speaker James Wright" e, deste modo, possibilita uma compreensão dos limites e possibili-

* THOMPSON, Dennis. 1995. *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*. Washington, DC: The Brookings Institution. 246 p.

Anuário Antropológico/95
Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996

dades do exercício da representação parlamentar e dos impasses da própria dinâmica democrática nos Estados Unidos. Problematiza principalmente o contexto interno ao Legislativo numa narrativa que articula, por meio do diálogo com episódios recentes que marcaram a vida do Senado e da Câmara, uma discussão inicial da especificidade da ética legislativa e sugestões finais de medidas concretas de preservação desta ética. Assim, ao resgatar a realidade singular norte-americana, o autor simultaneamente permite a construção de novos patamares aproximativos com o cenário brasileiro. Não caberia aqui detalhar tais reaproximações, mas fica uma sugestão pontual ao eventual leitor: a releitura dos desdobramentos da chamada CPI do Orçamento (1993-1994) à luz da tipificação de formas de corrupção proposta pelo autor, pois a dificuldade na aprovação da perda de mandato de alguns parlamentares na chamada CPI do Orçamento pode ter sido conseqüência do tipo de corrupção envolvida e não de alianças excusas e de práticas políticas estranhas à vida democrática — embora estas possam ter ocorrido.

A preocupação de Thompson reside em analisar a dinâmica da corrupção legislativa e sua ênfase recai sobre o estudo das *formas de corrupção relacionadas a condutas que "a priori" são necessárias ao bom desempenho da função*, mas que, sob certas condições, transformam-se em procedimentos que poluem a vida pública pela entrada indevida de interesses privados. Nisto consiste o que Thompson denominou *corrupção institucional* e que, a seu ver, constitui-se num dos maiores desafios que a democracia norte-americana tem que enfrentar hoje e, para o qual, se encontra mal aparelhada. Embora focalize os aspectos da rotina institucional, o autor está ciente de que, para além de uma questão de princípios normativos e de regulamentação de procedimentos, existe uma visão de mundo que tem dificultado a percepção e a restrição da corrupção institucional: "o hábito de pensar de modo individualista". É o conjunto de valores contido neste hábito de pensar (o autor sugere, mas não aprofunda, visto que neste se insere) o responsável pela "conversão" da corrupção institucional em corrupção individual através da interpretação daquela segundo os parâmetros desta; o que dificultaria, ainda mais, o reconhecimento das formas institucionais de corrupção.

Thompson constrói uma definição de corrupção que busca (1) dessubstancializar o conceito em prol de uma perspectiva processual e (2) apresentá-la como um "padrão de trocas" decomposto em três elementos: ganho obtido, serviço prestado, conexão ganho-serviço. Neste sentido, a preocupação se desloca dos indivíduos concretos, da especificação e detalha-

mento de condutas corruptas empiricamente observadas para a construção de uma classificação horizontal, onde a prioridade é estabelecer estruturas relacionais indicativas de práticas corruptas diferenciadas. Permite, assim, discenir *padrões de reciprocidade* (dar-receber-retribuir) que são propiciadores de corrupção no Legislativo e reconstruir a *totalidade* do contexto através da ênfase na *conexão* entre as ações envolvidas. A tipologia apresentada por Thompson pode ser resumida no seguinte quadro:

ELEMENTOS/ TIPO	CORRUPÇÃO INDIVIDUAL	CORRUPÇÃO INSTITUCIONAL
GANHO	**Pessoal**	**Político**
SERVIÇO	**Critério de avaliação: mérito**	**Critério de avaliação: procedimento**
CONEXÃO	**Motivação individual da ação (intenções)**	**Tendência institucional da ação (a violar os princípios da ética legislativa)**

Mas este quadro, sem dúvida, só adquire pleno sentido pelo acompanhamento dos casos concretos que o autor apresenta e que encarnam cada um dos tipos de corrupção, bem como uma combinação de ambos. Vale aqui acompanhar os dois casos que revelam mais explicitamente os mecanismos presentes nos tipos ideais individual e institucional: David Durenberger e Keating Five.

O processo contra o senador David Durenberger (1990) foi deflagrado pela seguinte acusação: o lançamento de dois livros de sua autoria pela Piranha Press num arranjo que, através de promoções de venda dos livros, lhe permitiu angariar honorários, muito acima dos limites previstos regimentalmente, junto a corporações e grupos interessados em alterações legislativas. A esta, posteriormente, somou-se outra acusação: o recebimento de reembolso por estadia a serviço num condomínio em Minneapolis do qual ele era proprietário e que era essencialmente sua residência pessoal. Temos na primeira acusação o recebimento de dinheiro por uma atividade que aparentemente nada tem a ver com o papel de representante político — mas que foi oferecida somente a grupos interessados em sua função política. Na

segunda acusação o indivíduo que usufrui do "serviço" e o que recebe o ganho se fundem numa mesma pessoa. Em ambas: o ganho foi pessoal, o serviço não fazia parte das atividades da representação política e o motivo que levou às ações foi corrupto. Com relação à primeira acusação, Durenberger tentou argumentar que qualquer membro do Senado poderia ter usado tal esquema; não se tratava de corrupção individual, mas sim de um "privilégio institucional". Quanto à segunda acusação, foi denunciado pelo Senado e em 1993 — frente à investigação federal — anunciou sua renúncia.

Já o caso que ficou conhecido como "Keating Five" (1991) envolveu cinco senadores (quatro democratas e um republicano) que intervieram por Charles Keating Jr — empresário e financista de renome — sob a alegação (declarada no Comitê de Ética) de que acreditavam que "o governo estava molestando um eleitor cujas companhias tinham gerado importantes contribuições econômicas em suas regiões" (:39, tradução livre). Acontece que Keating realizava negócios questionáveis — como manipulação de estoque, por exemplo — e havia anos batalhava com os fiscais do governo; sendo responsável, segundo o autor, pelo maior escândalo financeiro da história americana quando da falência da Lincoln Savings and Loan, de sua propriedade, em 1989.

A estratégia da defesa foi tentar enquadrar o caso nos moldes do paradigma da corrupção individual: as intenções foram boas, a causa (ajudar um eleitor) é legítima — e eles alegaram que fariam o mesmo com qualquer eleitor, buscando escapar da acusação de favoritismo — e não houve qualquer ganho pessoal (as contribuições político-financeiras foram todas tecnicamente dentro dos limites legais). Ou seja, a defesa tentou provar que a conduta ("serviço") dos "Keating Five" respondia a funções previstas e prescritas pelo papel de legislador: atender ao eleitorado e vigiar as ações do Executivo; que não houve o "motivo corrupto" ("conexão") nem tampouco ganho indevido. E, embora todos tenham sido punidos (conferir o apêndice: Charges of Ethics Violations Considered by Congress, 1789-1992), foi justamente aquele que mais se aproximava do modelo individual que recebeu a maior punição: "reprimand" (resolução de expulsão arquivada pela renúncia).

Porém, o mais relevante para a perspectiva de Thompson é que, independente das intenções dos parlamentares e da legalidade dos ganhos, a ação se deu sob condições indevidas: foram feitas duas reuniões (em 1987)

no gabinete de um dos senadores visando pressionar funcionários do governo — a primeira com o chefe do Federal Home Loan Bank Board e a segunda com fiscais do escritório de San Francisco. As indagações que tal procedimento deve suscitar, postula o autor, são de ordem institucional, ou seja, referem-se ao exercício responsável da função parlamentar: o atendimento ao eleitorado (seja este qual for) deve ser feito de modo que o conjunto dos cidadãos possa ter acesso por meio de algum registro e, assim, avaliar a sua pertinência. Pois não basta agir segundo boas e justas razões, a ação tem que ser percebida como tal.

Neste ponto cabe introduzir a especificidade da ética legislativa frente à ética pessoal proposta no primeiro capítulo do livro. Thompson parte da seguinte indagação: O bom legislador é o equivalente moral da boa pessoa? A ética no Congresso requer apenas que os legisladores atuem segundo princípios básicos da ética pessoal? Segundo o autor, a complexidade do ambiente institucional e a crescente tensão no papel de representante político suscita problemas inexistentes nas relações face-a-face constitutivas da sociabilidade regida pela ética pessoal. O que está em jogo na ética legislativa é estabelecer um guia de ação para o indivíduo no desempenho de seu papel institucional. Consistiria num padrão para relações impessoais e que, em certo nível, se desenrolam à distância, com o objetivo de "promover a integridade do processo democrático" encarnado no "ideal de deliberação" cujos princípios éticos são: (1) "independence", decidir segundo os méritos; (2) "fairness", jogar segundo as regras; (3) "accountability", preservar a confiança pública.

A discussão que o autor trava com os casos de corrupção tomando como referência o terceiro princípio é um dos pontos mais interessantes do livro. Pois, se os princípios de "independence" e de "fairness" remetem às discussões clássicas sobre (1) as condições de possibilidade da escolha justa, da decisão pela boa política e (2) acerca da integridade entendida como respeito às regras institucionais às quais todos têm o direito de pressupor e o dever de seguir, o princípio de "account for" revela um marco da singularidade do desempenho da função pública que é seguidamente mal compreendido. Thompson dá aqui um novo estatuto à *aparência* no mundo público em geral e na esfera política em particular: "Os cidadãos julgam a ética dos membros [do Congresso] à distância" (: 23, tradução livre), resultando daí um "gap" entre a ação e a sua percepção. O reconhecimento da descontinuidade entre ação e percepção como inerente à própria estrutura da vida

pública nos permite ampliar o horizonte de interpretação da valorização da imagem no mundo político e, ainda, dos freqüentes atritos entre políticos e meios de comunicação responsáveis pela produção desta imagem. Pois, embora Thompson não trate da estrutura da situação comunicativa congressista-cidadão/eleitor, sua compreeensão do "gap" aí existente sugere — mas tal idéia permanece apenas implícita — a presença de uma tríade onde só constariam a princípio dois termos.

Não se trata de um elogio à aparência em detrimento da realidade e do fato. Esta oposição é em si equivocada, pois, afirma o autor, o que uma conduta aparenta ser é a única *janela* que os cidadãos têm para avaliar o desempenho da função pública. O cuidado com a aparência do comportamento público torna-se, assim, parte relevante da realidade do processo democrático:

> Os cidadãos têm direito a insistir, como valor de verdade numa democracia, que os funcionários não dêm razão para dúvida sobre sua retidão. [...] Os representantes devem evitar agir sob condições que dêm origem a uma crença razoável de ação errada. Quando eles falham em evitar agir assim, eles não meramente aparentam errar, eles erram [:126, tradução livre].

Tampouco, rebate Thompson, o princípio de "accountability" deve se pautar em noções subjetivas de certo e errado, pois o que parece errado para alguns pode não parecer para outros. Caso contrário se reintroduziria a dicotomia aparência/realidade sob a oposição subjetividade/objetividade, onde a aparência terminaria por sucumbir frente aos "fatos" objetivados nas falas daqueles que os presenciaram — já que as provas materiais que relações corruptas produzem são raras. Daí o autor propor a construção de um "padrão de aparência", ou melhor, de um "padrão de tendência":

> Defendendo seu peripatético chefe de gabinete, John Sununu, o Presidente Bush queixou-se: "Ninguém quer a aparência de impropriedade. Por outro lado... você não deve ser julgado pela aparência. Você deve ser julgado pelo fato." Embora, como qualquer outra regra de ética, o padrão de aparência requeira interpretação, é, como qualquer outra regra, baseado em fatos. O padrão é justificado por regularidades empíricas: correlações observadas entre certos tipos de práticas (aceitar grandes contribuições) e certas formas de corrupção (conceder favores).

O que o padrão de aparência estabeleceria seriam as condições institucionais sob as quais a conexão entre contribuição e serviço *tende* a ser imprópria. Neste sentido, para além de contribuir para a preservação da confiança pública no Legislativo ao preservar a "janela", coibiria internamente a existência de conexões corruptas ao mapear as ocasiões em que estas potencialmente existiriam.

Thompson localiza a tensão entre os papéis sociais cidadão/eleitor, de um lado, e representante/candidato, de outro, como o ponto crítico responsável por, em grande medida, gerar condições institucionais potencialmente corruptoras no Legislativo norte-americano. Pois a contribuição de campanha e a conseqüente expectativa de defesa dos interesses de quem contribui podem:

- propiciar práticas apolíticas se a contribuição visa apenas transformar interesses particulares em política de governo, ou seja, provê um apoio restrito ao candidato em busca de um serviço pontual ("incongruência ideológica");
- transformar o representante em um advogado de seu eleitorado e, com isso, enfraquecer a capacidade do legislador em servir a todos os cidadãos (o direito de todos se traduz em privilégio de poucos: "favoritismo"), bem como empobrecer o exercício da função de representante;
- gerar redes de interações entre legisladores e lobbystas numa perspectiva de continuidade: uma pesquisa revelou que, em 1994, 138 ex-parlamentares eram lobbystas no Congresso — o que constitui uma proporção de 1 para cada 4 representantes em exercício.

É com base nesta leitura que, no último capítulo, o autor (professor de filosofia política, mas também eventual consultor especial do Congresso) propõe diretrizes restritivas a tais condições, dentre outras: separação entre o papel de candidato e o de deputado ou senador em termos de assessores e reuniões, pois onde se delibera procedimentos de angariar fundos de campanha não se deve deliberar ações de política pública, para evitar vinculá-las; restrições mais rigorosas à reintegração do ex-representante ao mercado de trabalho — especificamente à função de lobbysta; diferenciação de responsabilidade conforme a função que o representante desempenhe no Congresso, na medida em que, quanto mais importante a função, maior a responsabilidade institucional do indivíduo; criação da função de "congressional ombusdman", a fim de avaliar as demandas dos cidadãos independentemente de sua condição de eleitores de um representante específico; e, por fim, a

mais polêmica seria a instituição da comissão ética semi-independente e cujos procedimentos e definição de composição (cidadãos habilitados em ética legislativa e procedimentos legislativos) estariam sob o controle dos Comitês de Ética.

Dennis Thompson retoma, na conclusão, os fundamentos de sua abordagem da corrupção no Legislativo — que enfatiza a corrupção institucional — como uma tentativa de integração entre a abordagem estrutural característica da teoria política tradicional com a abordagem individualista típica da ciência social moderna (norte-americana). Mas mesmo aqui o autor não perde, em nenhum momento, o diálogo com os eventos que costuram a narrativa do livro; o que torna *Ethics in Congress* uma leitura de interesse para estudiosos do campo político (e também para aqueles que neste se envolvem diretamente) pelo cuidadoso levantamento de dados — qualitativo e quantitativo — que apresenta, bem como pelas preocupações que os articulam e desdobramentos que sugerem.